



Barrierer for offentlighedens adgang til naturen – regler, feltundersøgelser og afgørelser 2019

Jensen, Frank Søndergaard; Baaner, Lasse; Anker, Helle Tegner; Olafsson, Anton Stahl; Caspersen, Ole Hjorth; Præstholt, Søren

Publication date:
2020

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Document license:
[Ikke-specificeret](#)

Citation for published version (APA):
Jensen, F. S., Baaner, L., Anker, H. T., Olafsson, A. S., Caspersen, O. H., & Præstholt, S. (2020). *Barrierer for offentlighedens adgang til naturen – regler, feltundersøgelser og afgørelser 2019*. (Marts 2020 udg.) Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet.



Barrierer for offentlighedens adgang til naturen

– regler, feltundersøgelser og afgørelser 2019

Frank Søndergaard Jensen, Lasse Baaner, Helle Tegner Anker, Anton Stahl Olafsson, Ole Hjorth Caspersen og Søren Præstholt

IGN Rapport
Marts 2020

Titel

Barrierer for offentlighedens adgang til naturen
– regler, feltundersøgelser og afgørelser 2019

Forfattere

Frank Søndergaard Jensen, Anton Stahl Olafsson, Ole Hjorth
Caspersen, Søren Præstholm, Institut for Geovidenskab og Natur-
forvaltning, Københavns Universitet

Lasse Baaner, Helle Tegner Anker, Institut for Fødevare- og
Ressourceøkonomi, Københavns Universitet

Bedes citeret

Jensen, F.S., Baaner, L., Anker, H.T., Olafsson, A.S., Caspersen, O.H. &
Præstholm, S. (2020): Barrierer for offentlighedens adgang til naturen
– regler, feltundersøgelser og afgørelser 2019. IGN Rapport, marts
2020. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns
Universitet, Frederiksberg. 40 s. ill.

Udgiver

Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning
Københavns Universitet
Rolighedsvej 23
1958 Frederiksberg C
ign@ign.ku.dk
www.ign.ku.dk

Ansvarshavende redaktør

Claus Beier

ISBN

978-87-7903-832-5 (web)

Omslag layout

Jette Alsing Larsen

Fotos

Frank Søndergaard Jensen

Publicering

Rapporten er publiceret på www.ign.ku.dk

Gengivelse er tilladt med tydelig kildeangivelse

Skriftlig tilladelse kræves, hvis man vil bruge instituttets navn og/eller
dele af denne rapport i sammenhæng med salg og reklame

Støttet med udlodningsmidler til friluftslivet ved Friluftsrådet



Støttet med udlodningsmidler til friluftsliv

Forord

Denne rapport er en sammenfatning og perspektivering af fire delrapporter der er udarbejdet i undersøgelsen "*Barrierer for offentlighedens adgang til naturen*":

Baaner, L. & Anker, H.T. 2019: Indskrænkning af befolkningens adgang til naturen: Regler og retlige rammer. IFRO Rapport 286, Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. 20 s.

Jensen, F.S., Olafsson, A.S., Caspersen, O.H. & Præstholt, S. 2020: Hindringer for befolkningens adgang til naturen – Feltundersøgelse 2019. IGN Rapport, marts 2020. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. 59 s.

Jensen, F.S., Olafsson, A.S., Caspersen, O.H. & Præstholt, S. 2020: Hindringer for befolkningens adgang til kysten – Feltundersøgelse 2019. IGN Rapport, marts 2020. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. 66 s.

Baaner, L. & Anker, H.T. 2019: Indskrænkning af befolkningens adgang til naturen: Afgørelser og domme. IFRO Rapport 288, Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. 25 s.

Ud over disse fire hovedrapporter, er der i sammenhæng med projektet udarbejdet yderligere en juridisk artikel:

Baaner, L. & Anker, H.T. 2019: Nedlæggelse af private veje og stier efter naturbeskyttelseslovens § 26 a. Miljøretlige Afgørelser og Domme (M.A.D.), Bind 2019, Nr. 2, ART2019000101. 7 s.

Undersøgelsen "*Barrierer for offentlighedens adgang til naturen*" blev udbudt i åben konkurrence af Friluftsrådet i 2018, og støttet med udlodningsmidler til friluftslivet. Det primære mål har været at afdække karakteren og omfanget af befolkningens såkaldte "rettighedstab" vedrørende adgang til kyst/strand, skov og det åbne land.

Projektet er gennemført som et samarbejdsprojekt mellem Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning (IGN) og Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi (IFRO), Københavns Universitet. Der har ikke været tilknyttet en styre- eller følgegruppe til projektet. Friluftsrådet har alene bidraget med udlodningsmidler til finansiering af projektet. Rapporten er udelukkende udarbejdet af forfatterne fra IFRO og IGN, der har ansvaret for tekst og indhold. Der er foretaget intern kvalitetssikring ved sektionsleder Henrik Vejre, IGN, og projektets persondatabehandling er anmeldt til Det Natur- og Biovidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet.

Indholdsfortegnelse

FORORD	3
INDLEDNING	6
Barrierer	6
Lovgivning.....	8
Feltundersøgelser	8
Sagsanalyse.....	9
LOVGIVNINGEN	10
Generelle adgangsbegrænsninger	10
Skilte	10
Anlæg m.v.	13
Nedlæggelse af veje og stier	13
OMFANGET AF HINDRINGER FOR ADGANG TIL NATUREN.....	14
Resultater	17
OMFANGET AF HINDRINGER FOR ADGANG TIL KYSTEN	23
Resultater	25
SAGSANALYSE – AFGØRELSE OG DOMME	31
PERSPEKTIVERING	34
Skiltning mod færdsel.....	34
Hvordan opleves barriererne?	35
Hvorfor opsættes skræmmeskilte og andre barrierer?	36
Sikring af private veje og stier i det åbne land	36
Lovgivningsstruktur	38
EFTERSKRIFT	39
REFERENCER.....	40

Indledning

Hvert år dukker der et antal mere eller mindre spektakulære sager op i medierne om forskellige hindringer af den offentlige adgang til den danske natur/det åbne land. Det er imidlertid vanskeligt at danne sig et overblik over denne problematik reelle omfang og karakter, samt ikke mindst at fastslå, hvorvidt der er tale om lovlige eller ulovlige hindringer/barrierer. Denne undersøgelses primære mål har været at afdække karakteren og omfanget af befolkningens såkaldte "ret-tighedstab" vedrørende adgang til kyst/strand, skov og det åbne land.

Rapporten indeholder en kort sammenfatning – og en afsluttende perspektivering – af de fire delundersøgelser der har indgået i "*Barrierer for offentlighedens adgang til naturen*". Sammenfatningen indledes med en kort beskrivelse af begrebet "barrierer" (og disses lovlighed eller ulovlighed), hvorefter de tre delelementer – lovgivning, feltundersøgelser og sags-/afgørelsesanalyse – introduceres kort. For mere detaljerede informationer og resultater henvises der til afrapporteringerne fra de enkelte delundersøgelser, jf. forordet.

Barrierer

Barrierer ansues i denne undersøgelse som både lovlige, retlige begrænsninger og lovlige såvel som ulovlige fysiske anlæg eller installationer, der, hvis ikke de havde været der, ville øge offentlighedens færdselsmuligheder i naturen/det åbne land. En lovlig retlig barriere for offentlighedens færdsel omfatter f.eks. et adgangsforbud i medfør af naturbeskyttelseslovens § 27 eller en fredningskendelse. I praksis vil en retlig barriere ofte være udmøntet fysisk i form af skilte, hegning eller lignende. En lovlig fysisk barriere omfatter forhold som eksempelvis afspærring af en privat vej med en lovlig låge eller et skilt. Tilsvarende vil en ulovlig låge eller et ulovligt skilt – ganske indlysende – udgøre en ulovlig fysisk og/eller psykologisk barriere.

Det skal understreges, at der i nærværende undersøgelse *ikke* foretages en bedømmelse af hvorvidt de barrierer, der registreres i de gennemførte feltundersøgelser (jf. nedenfor), er *lovlige eller ulovlige* idet det er ganske vanskeligt at fastslå lovligheden af konkrete barrierer, der konstateres "i marken". Det skyldes først og fremmest, at lovligheden i vidt omfang afhænger af, om barrieren har været genstand for en myndighedsbehandling, herunder som en del af myndighedens tilsynsbeføjelser.

En barriere kan anses for lovlig, hvis det enten følger af lovgivning, at barrieren er lovlig, f.eks. hegning af udyrkede arealer, eller hvis myndighederne har taget stilling eller haft anledning til at tage stilling til dens tilstedeværelse. Det gælder således barrierer, der er etableret efter en konkret tilladelse fra myndighederne eller i henhold til myndighedernes konkrete regulering i anlægslove, planer, fredningskendelser m.v. Lovlige barrierer omfatter imidlertid også barrierer, hvor myndighederne f.eks. pga. en anmeldelse eller et tilsyn, har haft anledning til at

tage stilling til lovligheden, og i den situation har vurderet, at der ikke var grundlag for at kræve barrieren fjernet. En barriere kan anses for ulovlig, hvis der er tale om forhold, der kræver anmeldelse eller ansøgning og tilladelse i medfør af lovgivningen, og anmeldelsen eller ansøgningen ikke ses modtaget af den pågældende myndighed, eller myndighederne har truffet afgørelse om, at barrieren er ulovlig og ikke kan lovliggøres retligt.

Udgangspunktet efter naturbeskyttelsesloven er imidlertid, at der ikke gælder noget generelt tilladelses- eller anmeldelseskrav ved etablering af barrierer, bortset fra nedlæggelse af visse markveje, jf. naturbeskyttelseslovens § 26 a. Der vil derfor være en del fysiske barrierer i form af skiltning, afspærringer mv., som (endnu) ikke har været genstand for en myndighedsbehandling og derfor hverken er klart lovlige eller ulovlige. Opstilling af skilte vedrørende offentlighedens færdsel på veje og stier kan som udgangspunkt ske efter mark- og vejfredslovens bestemmelser, mens det er uafklaret i hvilket omfang ejeren f.eks. ved skiltning kan fastsætte regler for færdsel på strande og udyrkede arealer. Naturbeskyttelsesloven begrænser lodsejernes adgang til opsætning af skilte efter mark- og vejfredslovens regler, og myndighederne kan med hjemmel i naturbeskyttelsesloven kræve fjernelse af visse skilte. Dette sker som et led i myndighedernes tilsyns-udøvelse, typisk efter henvendelse eller klager fra borgere eller organisationer. Myndigheden vil herefter konkret tage stilling til, om skiltet kan accepteres som lovligt, eller om der skal udstedes et påbud om fjernelse af skiltet.

En afdækning af en konkret barrieres lovlighed er derfor reelt kun mulig, hvis der tages udgangspunkt i myndighedernes afgørelse i den konkrete sag. Da det samtidigt må forventes, at kun de færreste barrierer har været genstand for konkret sagsbehandling – dette understøttes af projektets juridiske analyser i udvalgte kommuner, jf. s. 31 f – ville en kategorisering af sådanne konkrete barrierer som lovlige, henholdsvis ulovlige, have været vanskelig og uhyre ressourcekrævende.

Det er endvidere, set ud fra et forskningsetisk synspunkt, problematisk at gennemføre et projekt, der afdækker konkrete, stedsfæstede barrierers (tvivlsomme) lovlighed. Det er vanskeligt at offentliggøre materiale, der kan give anledning til, at enkelte borgere fremstår som ansvarlige for mulige ulovligheder. Dertil kommer, at man med den nye databeskyttelsesforordning (GDPR) har skærpet opmærksomheden på reglerne for behandling af personhenførbare oplysninger markant.

Lovgivning

Naturbeskyttelsesloven¹, med tilhørende adgangsbekendtgørelse², mark- og vejfredsloven³ samt klitfredningsbekendtgørelsen⁴ udstikker de grundlæggende rammer for offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i den danske natur, samt lodsejeres muligheder for at *begrænse* denne. Der er således tale om et ganske kompliceret regelkompleks hvor en række love og bekendtgørelser er i spil på samme tid. De lovgivningsmæssige aspekter omkring mulighederne for at begrænse adgangen behandles i første del af denne sammenfatning – ”Lovgivningen” (s. 10).

Feltundersøgelser

Næste del af sammenfatningen har fokus på at afdække, hvordan disse muligheder for at begrænse færdsel og aktiviteter udmøntes konkret i den danske natur/det åbne land – ”Omfanget af hindringer for adgang til *naturen*” (s. 14) og ”Omfanget af hindringer for adgang til *kysten*” (s. 23).

En sådan viden findes ikke umiddelbart tilgængelig for nærværende, og det er første gang, at der er gennemført en systematisk landsdækkende undersøgelse heraf. Det er sket via en feltundersøgelse i 31 kommuner, der belyser typerne og omfanget af begrænsninger – barrierer – for adgang til kyst/strand, skov og det åbne land. Barrierer er her forstået som fund af skilte, fysiske menneskeskabte og naturlige forhindringer samt kystsikringsanlæg, større trafik anlæg o.lign. i naturen/det åbne land (jf. også diskussionen af barrierer s. 6 f). Først præsenteres den undersøgelse, der har belyst omfanget og karakteren af barrierer for hele det danske landskab. Herefter den parallelle undersøgelse, der alene fokuserer på adgangen til og langs kysten/stranden. Årsagen til at kysten blev gjort til genstand for yderligere undersøgelser, er, at det er den naturtype der måske kan opfattes som den mest ”uberørte/vilde” her i landet – med de specielle oplevelsesmuligheder og naturværdier der er knyttet hertil. Det er samtidig arealer, der under tiden er under pres for udbygning af eksempelvis sommerhusområder, overnatnings- og havnefaciliteter, ligesom der er knyttet store friluftsinteresser til kystlandskabet.

¹ Naturbeskyttelsesloven. Bekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019 af lov om naturbeskyttelse.

² Adgangsbekendtgørelsen. Bekendtgørelse nr. 852 af 27. juni 2016 om offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen.

³ Mark- og vejfredsloven. Bekendtgørelse nr. 1847 af 14. december 2015 af lov om mark- og vejfred.

⁴ Klitfredningsbekendtgørelsen. Bekendtgørelse nr. 1061 af 21. august 2018 om klitfredning.



Eksempler på feltundersøgelsesternes fire hovedkategorier af barrierer: Skilte, menneskeskabte fysiske forhindringer, naturlige fysiske forhindringer og større trafik anlæg o.lign.

Sagsanalyse

Det påhviler kommunerne at føre tilsyn med om barrierer er lovlige eller ej. For at opnå viden om omfanget, udviklingen og karakteren af dette arbejde, er der gennemført en analyse af sager med relation til naturbeskyttelsesloven i 30 kommuner, afgørelser fra Miljø- og Fødevareklagenævnet (og dets forgængere) samt offentliggjorte domme – "Sagsanalyse – afgørelser og domme" (s. 31).

Lovgivningen

Nedenfor sammenfattes analyserne af den ramme, som lovgivningen sætter for indskrænkning af befolkningens adgang til den danske natur. For yderligere information henvises til baggrundsrapporten: "Indskrænkning af befolkningens adgang til naturen: Regler og retlige rammer".⁵

Mark- og vejfredsloven og naturbeskyttelsesloven sikrer befolkningen adgang til naturen og det åbne land. Der er imidlertid en række måder – lovlige som ulovlige – hvorpå denne adgang kan indskrænkes af både myndigheder og lodsejere. Det kan ske enten ved generelle forbud, ved skiltning eller afspærring eller ved nedlæggelse af de områder eller veje og stier, som lovgivningen giver offentligheden adgang til.

Generelle adgangsbegrænsninger

Miljøministeren har mulighed for at fastlægge generelle regler, der begrænser adgangen til visse områder i forhold til naturbeskyttelseslovens udgangspunkt. Begrænsningerne fremgår af den såkaldte adgangsbekendtgørelse, og i praksis er de væsentligste begrænsninger nok bekendtgørelsens forbud i offentlige skove – f.eks. mod cykling uden for veje og stier og mod ridning på stier og mindre ubefæstede veje. Dertil kommer generelle adgangsbegrænsninger i mange af de fredede statsejede arealer, som miljøministeren kan træffe afgørelse om.

Skilte

Både myndigheder og lodsejere kan i mange tilfælde lovligt lukke for offentlighedens adgang ved skiltning. Forsvaret har f.eks. mulighed for at begrænse offentlighedens adgang til arealer ejet af forsvarsministeriet i medfør af den lov, der inden for forsvaret kaldes adgangsloven. Arealmæssigt har adgangsbegrænsninger på forsvarets arealer et ganske betydeligt omfang.

Naturstyrelsen, Miljøstyrelsen og kommunerne kan også efter naturbeskyttelsesloven eller vandløbsloven lukke for offentlighedens adgang for at varetage f.eks. naturbeskyttelses-, vandløbs- eller sandflugtsbekæmpelsesinteresser, mens lodsejere kan lukke for adgang af hensyn til beskyttelse af deres privatliv, jagtmæssige eller erhvervmæssige interesser.

Skilte med adgangsforbud eller adgangsbegrænsninger kan altså være fuldt lovlige, men de kan også være ulovlige, hvis ikke lovgivningens betingelser for skiltning er opfyldt.

⁵ Baaner, L. & Anker, H.T. 2019a: Indskrænkning af befolkningens adgang til naturen: Regler og retlige rammer. IFRO Rapport 286, Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. 20 s.

For så vidt angår skilte, kan der skelnes mellem forbudsskilte, skræmmeskilte og anvisningsskilte. Forbudsskilte kan kaldes konstituerende skilte, når de konkret fastlægger de adgangsmuligheder befolkningen har. Skilte, der blot informerer om de adgangsmuligheder, der gælder efter lovgivningen kan kaldes konstaterende skilte.

Forbudsskilte er skilte, der udtrykkeligt forbyder eller gør opmærksom på et forbud mod en bestemt form for færdsel eller aktivitet. Det er f.eks. skilte med teksten "Ophold forbudt", "Cykling forbudt", "Ridning forbudt" eller "Badning forbudt". Forbudsskiltene kan både være lovlige, men de kan også være ulovlige, hvis de f.eks. angiver nogle adgangsvilkår eller -regler, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningens regler, eller lukker for adgang af hensyn til en interesse, som lovgivningen godt nok værner – som f.eks. hensynet til privatlivets fred – men uden at der er det fornødne grundlag herfor i den konkrete sag.



To eksempler på konstituerende forbudsskilte: Ridning og motorkørsel forbudt.



To eksempler på konstaterende forbudsskilte: Camping forbudt og henkastning af affald forbudt.

"Skræmmeskilte" er skilte, der kan skabe tvivl om færdselsmulighederne eller adgangsforholdene. Det er f.eks. skilte alene med teksten "Privat vej" eller "Al færdsel på eget ansvar". Der er fast klagenævnsspraksis for at anse den slags skilte, der i praksis må formodes ofte at afholde folk fra at udnytte deres adgangsmuligheder i medfør af naturbeskyttelsesloven, for ulovlige. Det gælder også, selv om teksten på skiltene ikke er faktisk forkert.



Tre eksempler på skræmmeskilte – skilte der kan skabe tvivl om adgangsmulighederne.

Anvisningsskilte er skilte, der oplyser om faktuelle forhold eller anviser publikum bestemte ruter. Det kan være skilte med teksten "Til stranden", piktogrammer der viser mountainbike-ruter eller ridespor, og det kan være mere informative kortborde, med ruteangivelser, udsigtspunkter m.v. Denne slags skilte er lovlige, men det kan i praksis være vanskeligt afgrænse dem – man kan f.eks. diskutere om et skilt, der viser, at en rute i en skov er bestemt for mountainbikes, skal forstås som et forbud mod at gå eller ride på denne rute. Sammenfattende må man sige, at det er ganske vanskeligt umiddelbart at vurdere, om et skilt eller anden færdselshindring på en vej eller sti er lovlig eller ej.



Tre eksempler på anvisningsskilte.

Hvis en skiltning er ulovlig, fordi skiltningen ikke opfylder betingelserne i naturbeskyttelsesloven, kan kommunen som tilsynsmyndighed kræve skiltet fjernet, og selv om en skiltning eller anden færdselshindring i forhold til cykler og gående faktisk er lovligt opsat, kan kommunen ofte også træffe afgørelse om, at den alligevel skal fjernes.

Skiltetype		Myndighedernes mulighed for at få skiltet fjernet
Forbudsskilte	Lovlige forbudsskilte	Kan i nogle tilfælde påbydes fjernet
	Ulovlige forbudsskilte	Kan altid påbydes fjernet
Skræmmeskilte		Kan altid påbydes fjernet
Anvisningsskilte		Kan ikke påbydes fjernet

Skiltetyper og myndighedernes mulighed for at påbyde dem fjernet.

Anlæg m.v.

Forskellige offentlige og private anlæg i det åbne land kan opsplitte eller fjerne naturarealer og færdselsveje for friluftslivet. Det gælder f.eks. for større vejanlæg, bebyggelser, vindmølleparker og havneanlæg. Det samme gælder i mindre skala ved f.eks. hegning af nyplantede træer i skove, samt hegning og ændret drift af udyrkede arealer.

Anlæg m.v. kan udgøre en fysisk barriere for offentlighedens adgang. Når projekter, anlæg m.v. får tilladelse efter natur-, miljø- eller planlovgivningen, vil det imidlertid som udgangspunkt være sagligt at stille vilkår, der tilgodeser eller sikrer offentlighedens adgang i forbindelse med projektet. Det gælder f.eks. ved etablering af bade- og bådebroer eller kystsikringsanlæg langs kysten.

Afslag på tilladelser m.v. kan også have en adgangsbegrænsende effekt, således vil f.eks. afslag på at bygge en gang- og cykelbro over et vandløb i et naturområde betyde, at offentligheden går glip af nogle færdselsmuligheder, som den ellers kunne have opnået.

Nedlæggelse af veje og stier

I praksis er nedlæggelse af veje og stier en af de vigtigste arealomlægninger, der begrænser offentlighedens adgang til naturen/det åbne land. Naturbeskyttelsesloven giver kommunerne mulighed for at modsætte sig nedlæggelsen af visse veje og stier, så i mange tilfælde står det ikke lodsejeren frit for at foretage den slags omlægninger. Reglerne om nedlæggelse af veje og stier forhindrer imidlertid ikke, at veje og stier gror til eller bliver ufarbare på grund af manglende vedligeholdelse. Det står altså lodsejeren frit for at lade en vej eller sti "nedlægge sig selv" som følge af manglende brug.

Omfanget af hindringer for adgang til naturen

Nedenfor sammenfattes resultaterne af de feltundersøgelser, der blev gennemført i foråret/sommeren 2019 repræsentativt for Danmark som helhed. Kysten/stranden blev underlagt supplerende feltundersøgelser, som der redegøres for i det efterfølgende afsnit. For den fulde analyse med mere detaljerede resultater og beskrivelse af metode og usikkerheder mm. henvises til rapporten: "Hindringer for befolkningens adgang til naturen – Feltundersøgelse 2019".⁶

Undersøgelsens formål var at registrere barrierer for offentlighedens adgang til den danske natur/det åbne land. Da en fuldstændig landsdækkende feltanalyse – af indlysende ressourcemæssige årsager – ikke er mulig, blev der gennemført en udvælgelse af 62 specifikke felter på 2 x 2 km for de konkrete registreringer i feltet. Undersøgelsen omfatter registrering af fire forskellige fænomener, som må forventes at begrænse befolkningens adgang:

- Skilte som har til formål at begrænse eller regulere adgangen
- Menneskeskabte fysiske forhindringer (f.eks. bomme, låger, kæder, hegn)
- Fysiske forhindringer af naturlig art (f.eks. væltede træer, opvækst og tilgroning af markveje, vand)
- Adgangshindrende større trafik anlæg o.lign. (f.eks. jernbaner, motorveje, motortrafikveje, kystsikring)

Registreringerne forholder sig, som nævnt i indledningen (s. 6), ikke til, om de fire forskellige typer af barrierer er *lovlige eller ulovlige*, men fokuserer på, om forholdet i praksis vil kunne virke som en barriere for offentlighedens adgang. Man skal her være opmærksom på, at det i nogle tilfælde vil bygge på en individuel oplevelse, om de forskellige forhold vil blive opfattet som en barriere for adgang. – En kæde over en markvej vil for én person på vandretur måske blive forstået som "adgang forbudt" og få vedkommende til at vende om. En anden person vil måske i stedet opfatte kæden som noget, der har med begrænsning af biltrafik at gøre, og træde henover eller forbi kæden uden at tænke det som en barriere for ens egen adgang til naturen. I undersøgelsen er der således registreret barrierer, som *sandsynligvis* vil blive opfattet som begrænsende for de fleste men ikke nødvendigvis alle.

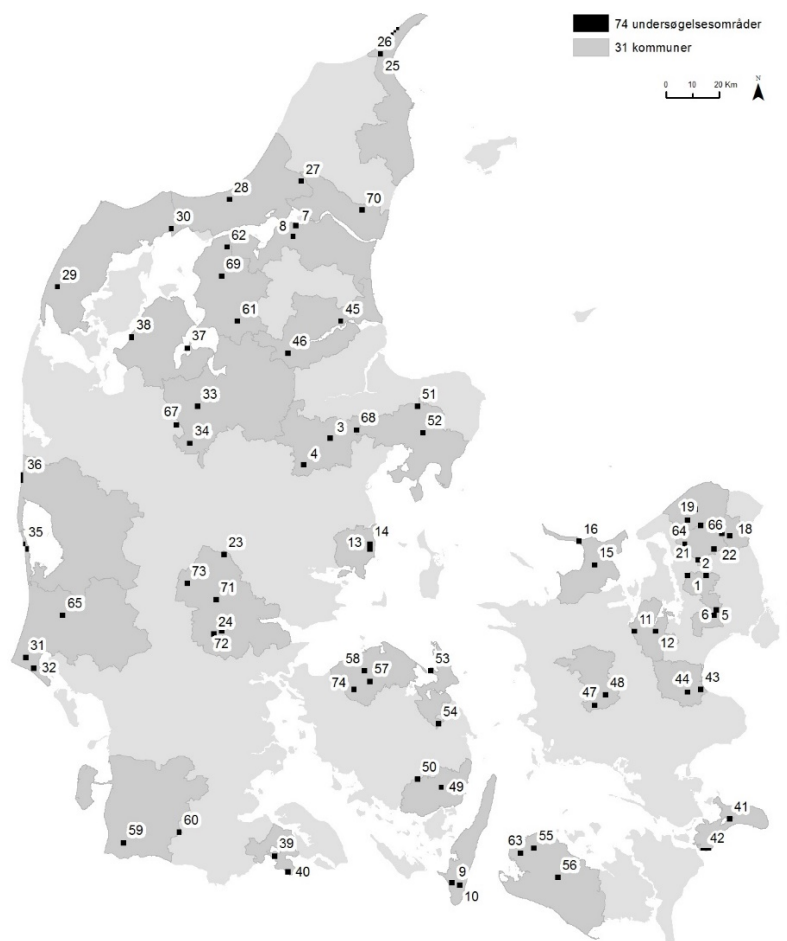
Udvælgelsen af de 62 felter blev foretaget blandt 31 kommuner, der var udvalgt således, at en række areal typer og indikatorer var sikret repræsentation – ek-

⁶ Jensen, F.S., Olafsson, A.S., Caspersen, O.H. & Præstholm, S. 2020a: Hindringer for befolkningens adgang til naturen – Feltundersøgelse 2019. IGN Rapport, marts 2020. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet, Frederiksberg. 59 s.

sempelvis landbrugs-, skov- og sommerhusområder, kystlængde og befolknings-tæthed. For hver kommune blev der *tilfældigt* udvalgt to felter, der havde relation til det udvælgelseskriterie, som kommunen var blevet udvalgt på – eksempelvis felter i tilknytning til sommerhusområder i Odsherred kommune og felter i landbrugsområder i Lolland kommune. Derudover blev der yderligere udvalgt 12 felter med relation til tidligere arealbaserede undersøgelser af betydning for fri-luftslivet – i alt 74 felter fordelt over landet, jf. kortet nedenfor.

Omfanget af feltundersøgelsen dækkende hele den danske natur/det åbne land kan sammenfattes således:

- I alt 74 felter á 2x2 km fordelt på 31 udvalgte kommuner er undersøgt.
- Der indgår 5 kommuner fra Region Hovedstaden, 6 kommuner fra Region Sjælland, 8 kommuner fra Region Syddanmark, 6 kommuner fra Region Midtjylland, samt 6 kommuner fra Region Nordjylland.
- I det samlede feltundersøgelsesareal indgår i alt 286 km² (landareal), 1164 km veje og stier – heraf 55 % ikke-befæstede.



Fordelingen af de 31 udvalgte kommuner og 74 udvalgte undersøgelsesfelter.

Kortlægning af barrierer

Skilt
Skilt der omhandler adgang

Fysiske menneskeskabte forhindringer
Fx bomme, kæder, hegn o.lign.

Naturlige fysiske forhindringer
Fx væltede træer, tilgroning o.lign.

Trafikanlæg o.lign.
Fx Jernbane, motorvej, havn, kystsikring o.lign.

Eventuelle generelle bemærkninger (skriv område/navn)

<

Afslut

Skilt

Tekst på skilt (skriv teksten på skiltet)

Hvilken type skilt drejer det sig om?

☐ Skilte der forbyder en bestemt form for færdsel, aktivitet eller ophold
☐ Skilte der kan skabe tvivl om færdselsmuligheder
☐ Skilte der anviser til bestemte ruter/aktivitetsmuligheder
☐ Ved ikke

Hvad angår skiltet/piktogrammet?

☐ Hund
☐ Cykling
☐ Motorkøretøjer
☐ Ridning
☐ Adgang forbudt (generelt)
☐ Privat
☐ Andet

Hvis andet, uddyb gerne:

Bemærkninger/kommentarer

Tilføj filer...

Gem

Til registrering af de fundne barrierer blev der udviklet et digitalt registreringsværktøj i Maptionnaire (<https://maptionnaire.com/>) – en kort/geografisk-baseret, online registreringsplatform til brug for smartphones og tablets, med mulighed for tilknytning af fotos til registreringerne.

Resultater

Der er i alt foretaget 519 observationer, fordelt på de 4 grundlæggende hovedkategorier af barrierer – skilte som har til formål at begrænse eller regulere adgangen, menneskeskabte fysiske forhindringer, fysiske forhindringer af naturlig art samt adgangshindrende større trafik anlæg o.lign. – i de 74 undersøgelsesfelter, dækkende et landareal på 286 km². De begrænsende skilte udgør hovedparten af observationerne (58 %), mens de fysiske menneskeskabte forhindringer udgør 35 %, de naturlige fysiske forhindringer 6 %, og trafik anlæg o.lign. udgør under 0,5 %.

Den mest udbredte specifikke barriere udgør godt 1/5 af alle kategoriserede barrierer⁷, jf. tabel 1. Det drejer sig om det konstituerende⁸ forbudsskilt mod motorkørsel (relativt ofte fundet ved statsskove). Man kan diskutere, om det for alvor begrænser den rekreative adgang, da det jo ikke forhindrer at gå en tur, cykle eller ride. Men i enkelte tilfælde kan det dog begrænse muligheden for nogle personer til at komme hen til de rekreative oplevelser – eksempelvis muligheden for at køre ned til kysten i bil. Den næstmest udbredte barriere – med 1/10 af de kategoriserede barrierer – er til gengæld mere betydningsfuld, idet det drejer sig om (ulovlige) skræmmeskilte⁹ som angiver ”privat vej/område/grund o.lign.”. I det hele taget udgør de forskelle varianter af skræmmeskilte godt 1/5 af alle 589 kategoriserede barrierer.



I feltundersøgelsen dækkende hele den danske natur/det åbne land, er konstituerende forbudsskilte mod motorkørsel den mest udbredte barriere.

⁷ Antallet af samtlige *kategoriserede* barrierer er større (589) end den grundlæggende fordeling af 519 observationer til de 4 hovedkategorier af barrierer. Det skyldes, at visse skræmme- og forbudsskilte kan indeholde mere end ét budskab.

⁸ *Konstituerende* forbudsskilte: Skilte, der lovligt indskrænker adgangsmulighederne ift. de generelle regler – f.eks. tidsbegrænset lukning skoven pga. jagt eller motorkørsel på markveje forbudt.

⁹ *Skræmmeskilte*: Skilte, der kan skabe tvivl om adgangsmulighederne – f.eks. at al færdsel sker på eget ansvar, eller at der er tale om privat vej. Skiltene behøver ikke at være faktisk forkerte, og selvom der ikke fremgår et eksplicit forbud mod færdsel af skiltet, så er der fast praksis for at vurdere, at sådanne skilte opleves som en hindring for befolkningens mulighed for at opleve naturen – og således er ulovlige i henhold til naturbeskyttelseslovens adgangsregler.

Tabel 1. Fordelingen af samtlige 589 kategoriserede barrierer fundet ved feltundersøgelsen i 2019 dækkende hele den danske natur/det åbne landskab.

Barriere	Antal	%
Konstituerende forbudsskilt – Motorkørsel	124	21,1
Skræmmeskilt – Privat vej/område/grund og lign.	69	11,7
Konstituerende forbudsskilt – Ridning	63	10,7
Menneskeskabt fysisk forhindring – Bom	57	9,7
Menneskeskabt fysisk forhindring – Kæde	49	8,3
Skræmmeskilt – Adgang forbudt	32	5,4
Naturlig fysisk forhindring – Tilgroning af veje/stier ¹	23	3,9
Konstaterende forbudsskilt – Bål/åben ild forbudt	21	3,6
Menneskeskabt fysisk forhindring – Låge ²	16	2,7
Skræmmeskilt – Andre skræmmeskilte ³	15	2,5
Menneskeskabt fysisk forhindring – Hegn	14	2,4
Menneskeskabt fysisk forhindring – Fældede træer	11	1,9
Menneskeskabt fysisk forhindring – Sten	10	1,7
Menneskeskabt fysisk forhindring – ”Privat” karakter ⁴	10	1,7
Konstaterende forbudsskilt – Camping forbudt	10	1,7
Menneskeskabt fysisk forhindring – Andre menneskeskabte fysiske forhindringer ⁵	9	1,5
Konstituerende forbudsskilt – Andet ⁶	8	1,4
Konstaterende forbudsskilt – Andet ⁷	8	1,4
Skræmmeskilt – Motorkørsel ⁸	6	1,0
Naturlig fysisk forhindring – Vand/fugtighed	6	1,0
Menneskeskabt fysisk forhindring – Snor/tov/reb/tråd	5	0,8
Skræmmeskilt – Videoovervågning og lign.	5	0,8
Konstaterende forbudsskilt – Cykling/mountainbikes forbudt uden for veje	5	0,8
Naturlig fysisk forhindring – Væltede træer	4	0,7
Konstituerende forbudsskilt – Cykling/mountainbikes forbudt	4	0,7
Skræmmeskilt – Ridning ⁸	3	0,5
Større trafik anlæg – Jernbane	2	0,3
	589 ⁹	100

¹⁾ Hvorvidt der er tale om naturlig tilgroning og/eller opdyrkning er i visse tilfælde vanskeligt at afgøre.

²⁾ Det kan diskuteres hvorvidt en låge skal opfattes som en barriere. Registreringerne heraf er dog medtaget for fuldstændighedens skyld, da de opleves i forbindelse med hegninger af forskellig karakter.

³⁾ F.eks. jagt, skydebane, hunde, cykling, forsøgsområde, nedstyrtningsfare, eget ansvar, ufarbar vej, gen-nemkørsel forbudt, blind vej (sammen med anden skiltning).

⁴⁾ F.eks. inddragelse af vej i have/græsplæne, udlægning af perlegrus.

⁵⁾ Færist, pæle i vej/sti, byggeaffald/-plads.

⁶⁾ Forbud mod hunde, adgang forbudt (f.eks. yngleområde for havørn), forbud mod at rutche i klitter, forbud mod at plukke blomster.

⁷⁾ F.eks. adgang forbudt (fuglebeskyttelsesområde), forbud mod isætning af kano.

⁸⁾ I forbindelse med yderligere skiltning – f.eks. Privat og/eller Adgang forbudt.

⁹⁾ Antallet af samtlige *kategoriserede* barrierer er større (589) end den grundlæggende fordeling af 519 observationer til de 4 hovedkategorier af barrierer. Det skyldes, at visse skræmme- og forbudsskilte kan indeholde mere end ét budskab.

Da skræmmeskilte betragtes som ulovlige, kunne man argumentere for, at disse umiddelbart burde kunne fjernes, hvilket ville reducere antallet af barrierer betragteligt. Anderledes ser det ud med forbudsskiltene, der samlet set udgør 2/5 af

alle kategoriserede barrierer. De konstituerende og konstaterende¹⁰ forbudsskilte anses som udgangspunkt for lovlige, og det er derfor primært selve lovgivningen og dens udmøntning, der evt. skal justeres, hvis man som samfund ønsker færre af denne type barrierer. Det kan ikke udelukkes, at der kan være ulovlige forbudsskilte blandt de registrerede skilte. Men, som nævnt i indledningen, ville det have krævet en nærmere undersøgelse i hvert enkelt tilfælde at vurdere lovligheden, hvilket ikke har været muligt inden for projektets rammer.

De forskellige varianter af menneskeskabte fysiske barrierer udgør også en relativ stor del af det samlede antal barrierer. Samlet set udgør de knap 1/3 af de 589 kategoriserede barrierer, med bomme og kæder som de mest udbredte – fysiske hindringer, der relativt ofte ses ved f.eks. indgangsveje til skove. Uanset om barriererne er lovlige eller ulovlige, er det i forbindelse med feltregistreringerne vurderet, at langt de fleste (95 %) af disse barrierer er passable til fods. Lidt vanskeligere er det vurderet for cyklende, idet 75 % af de fysiske barrierer vurderes passable for den færdselsform.



Hovedparten af de menneskeskabte fysiske forhindringer vil være passable i større eller mindre grad.

¹⁰ *Konstaterende* forbudsskilte: Skilte, der typisk alene gengiver lovgivningens regler – f.eks. at åben ild og at henkastning af affald er forbudt.

Selvom undersøgelsens klare fokus er på barriereeffekten af skilte (og fysiske forhindringer), skal det dog nævnes, at der i forbindelse med feltarbejdet også blev registreret såkaldte anvisningsskilte (f.eks. skilte der viser forskellige rutemærkninger, viser vej til badestrande, udsigtspunkter, shelterpladser o.lign.). Der er altså tale om en skiltning med det modsatte formål ift. de begrænsende skilte – en skiltning der kan være med til at sætte den fundne barriereskabende skiltning i relief. I undersøgelsen er der således fundet ca. 50 % *flere* lokaliteter med anvisningsskilte i forhold til lokaliteter med begrænsende skiltning. Samtidig med at befolkningen ”skiltes bort fra landskabet”, med de rettighedstab det medfører, foregår der altså på samme tid en ikke uvæsentlig ”skiltning ind i landskabet”.

Ser man på gennemsnittet for landarealet for de 74 undersøgelsesfelter, så er der fundet i størrelsesordenen 1,8 barriere per km². Et forsigtigt bud på omfanget af barrierer i Danmark kunne således være op mod 70-80.000 barrierer (hvis Danmarks samlede landareal på ca. 42.300 km² inddrages). Dette forudsætter dog, at resultaterne er *repræsentative* for landet som helhed, og på trods af udvælgelsesproceduren kan vi ikke med sikkerhed konkludere, at dette er tilfældet, ligesom der også skal tages højde for fordelingen mellem bebygget og ikke-bebygget areal.

Registreringerne indikerer bl.a. en positiv sammenhæng mellem fund af barrierer og befolkningstæthed, og blandt vores udvalg af undersøgelsesfelter kan der konstateres en vis overvægt af specielt nordsjællandske felter med relativ tæt befolkning. Disse forhold kunne pege i retning af, at omfanget af de fundne barrierer formodentlig ikke kan anses som underestimeret, men snarere det modsatte. Det skal dog understreges, at undersøgelsens repræsentativitet ift. de anvendte kriterier for udvælgelse af feltområder (kombinationen af en række forskellige arealtyper og befolkningstætheder) ikke lader sig beregne på vanlig vis, idet der ikke umiddelbart findes relevante landsdækkende data at holde feltundersøgelsernes resultater op imod. Samtidig er det vigtigt at understrege, i forbindelse med bedømmelsen af resultaternes repræsentativitet, at det må formodes, at der er store lokale forskelle i omfanget og ”tilgangen” til at hindre almenhedens adgang til naturområder/det åbne land. Det er naturligvis intentionen, at den anvendte metodik i forbindelse med udvælgelsen af undersøgelsesfelter sikrer en fornuftig spredning heraf, således der indgår en rimelig fordeling af felter med såvel relativ mange som relativ få barrierer. Men *hvis* – med ovennævnte betragtninger in mente – man antager, at resultaterne er repræsentative, så viser undersøgelsens resultater tydeligt, at der ligger et stort arbejde foran kommunerne, hvis de systematisk skal vurdere lovligheden af samtlige forbudsskilte og fysiske barrierer samt give påbud til jordejere, som har sat skræmmeskilte op. Der vil givetvis være forskel i omfanget mellem de enkelte kommuner; men for en gennemsnitskommune taler vi om at vurdere op mod 700-800 barrierer. Fokuseres der alene på skræmmeskiltene, er der tale om et omfang på ca. 150 skilte for en gennemsnitlig kommune.

Det fundne gennemsnit på 1,8 barrierer per km² dækker imidlertid over stor variation, og det er en vigtig konklusion på undersøgelsen, at der mange steder er få eller slet ingen barrierer, mens der i andre områder kan være relativt mange barrierer.

Analyserne peger på nogle signifikante sammenhænge (korrelationer) mellem antallet af barrierer og visse arealtyper og temaer som eksempelvis skov og befolkningstæthed. I områder, der har en høj andel af (intensivt) landbrug og lav befolkningstæthed, ser det ud til, at man generelt *ikke* vil finde mange skilte eller fysiske hindringer. Ud over at der er færre mennesker i disse områder, er det dog også karakteristisk for mange af disse landskaber, at tilgængeligheden generelt er blevet forringet i løbet af de sidste 50 år gennem fjernelse af markveje¹¹. Denne reduktion er især udbredt i de intensivt udnyttede områder på forholdsvis gode jorde. Når der derfor er mindre sandsynlighed for at finde barrierer i landbrugsintensive områder, kan det således dække over flere forhold. Det kan indikere, at der ikke er særlig mange problemer, og at ejerne derfor ikke finder anledning til at sætte skilte op, der begrænser færdslen. I nogle områder kan det dog også hænge sammen med, at der ikke er særlig mange veje eller steder, hvor det i det hele taget giver mening at sætte skilte op – hvilket undersøgelsens resultater også understøtter.

Selvom enkelte skilte i landbrugsdominerede områder godt kan være til gene for de (relativt få) personer, der lever der (eller besøger området), er det andre typer af områder, der har flere barrierer med potentiel større betydning for flere mennesker. Resultaterne peger bl.a. på overraskende mange barrierer i områder med meget statsskov. Dette er sandsynligvis et udtryk for, at offentlig skov både er meget tilgængelig i form af eksempelvis mulighed for færdsel uden for stier, og intensivt forvaltet bl.a. til friluftslivsformål med stier, p-pladser, sheltere, bålpladser osv. Skiltningen er her i høj grad "uproblematisk" forbudsskilte (typisk mod motorkørsel) og fysiske barrierer (især bomme og kæder) – forhold der formentlig ikke virker som en barriere for langt hovedparten af gæsterne i statsskovene. Områder med høj grad af statsskov ser ikke ud til at have flere (ulovlige) skræmmeskilte.

I områder med mange veje og stier, og mange mennesker, som f.eks. bynære landskaber, er der relativt flere skræmmeskilte end i andre områder, og til dels også flere forbudsskilte. Det peger på, at let adgang og højt befolkningstal – måske ikke uventet – øger tætheden af barrierer. Dette kan ses som udtryk for, at lodsejere i disse områder oplever offentlighedens færdsel mere generende, og

¹¹ Caspersen, O.H. & Nyed, P.K. 2017: Udvikling i agerlandet 1954-2025 – Kortlægning af markstørrelser, markveje og småbiotoper. IGN Rapport, Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. 67 s.

derfor finder anledning til at sætte skilte op. Udbredt oplevelse af gener forbundet med offentlig færdsel i bynære områder bekræftes af tidligere undersøgelser¹².

Samlet set, så synes undersøgelsen at pege på, at konflikter, der kan føre til at lodsejere etablerer barrierer – særligt i form af både lovlige forbudsskilte og ulovlige skræmmeskilte – er størst i de bynære områder, og hvor der er et vidt forgrenet net af rekreativ infrastruktur. Man kunne med fordel fokusere på sådanne områder, hvis man ønsker at reducere antallet af barrierer, og have opmærksomheden på både hensynet til lodsejernes og brugernes perspektiver.

¹² Kyndesen, M., Vesterager, J.P., Busck, A.G., Primdahl, J., Vejre, H., Kristensen, L.S., Kristensen, S.B.P., Richardt, A.-S., Præstholm, S., Fertner, C., Winther, L., Ogstrup, S., Nissen, A. 2016: Bynære landbrugsområder i Hovedstadsregionen 2014: Udvikling i landbrug, landskab og bebyggelse. IGN-Rapport. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet, København. 89 s.

Omfanget af hindringer for adgang til kysten

Som nævnt i forrige kapitel blev den overordnede feltundersøgelse af hele den danske natur/det åbne land suppleret med en yderligere feltundersøgelse med specifik fokus på kysten/stranden. Denne undersøgelse blev ligeledes gennemført i foråret/sommeren 2019, og nedenfor ses en kortfattet sammenfatning af resultaterne. For den fulde kystanalyse med mere detaljerede resultater og beskrivelse af metode og usikkerheder mm. henvises til rapporten: "Hindringer for befolkningens adgang til kysten – Feltundersøgelse 2020".¹³

Valget af undersøgelsesområder skete i to faser, hvilket også var tilfældet i forbindelse med den forudgående undersøgelse af barrierer i det danske landskab som helhed: Første fase med udvalg af et antal kommuner og anden fase, hvor der inden for de valgte kommuner, blev udvalgt et antal 1x2 km felter for de konkrete registreringer. De samme 31 kommuner der blev udvalgt til undersøgelsen dækkende hele det danske landskab dannede også udgangspunkt for nærværende kystundersøgelse¹⁴. Bruttoantallet af kommuner i undersøgelsen er 27 kommuner, ud af landets 75 kystkommuner. Idet selve udvælgelsen af de konkrete undersøgelsesfelter er foretaget ved tilfældig udvælgelse af kyststrækninger endte det endelig antal deltagende kommuner med at blive reduceret til 23 kommuner.

Selvom arealet for feltundersøgelser reduceres til 23 kommuner, er der åbenlyst behov for yderligere reduktion i arealet for de konkrete feltundersøgelser. Arealafgrænsningen er i nærværende undersøgelse 1x2 km (dvs. 2 km på langs af kyststrækningen og 1 km på tværs af kystlinjen hvoraf 500 m dækker landareal¹⁵ og de resterende 500 m dækker vandareal). Denne afgrænsning tager udgangspunkt i såvel ressourcemæssige årsager, samt at hovedfokus for undersøgelsen er selve kystlinjen og dens nærmeste opland med tilhørende adgangsveje. Ved at dække et landareal der går 500 m ind fra kystlinjen, inkluderes strandbeskyttelseszonen på 300 m. Vandarealet på 500 m ud fra kystlinjen giver mulighed for at inkludere eventuelle badeanlæg, badebroer og kystsikringsanlæg som eksempelvis høfder. I alt 36 felter blev tilfældigt udvalgt med hensyntagen til at dække forskellighed i

¹³ Jensen, F.S., Olafsson, A.S., Caspersen, O.H. & Præstholm, S. 2020b: Hindringer for befolkningens adgang til kysten – Feltundersøgelse 2019. IGN Rapport, marts 2020. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet, Frederiksberg. 66 s.

¹⁴ Bornholm var oprindeligt udeladt af feltundersøgelsen dækkende det samlede landskab, idet ikke-brofaste øer var fravalgt af ressourcemæssige årsager. For at klippekyster kunne inkluderes i kystundersøgelsen blev Bornholm inddraget.

¹⁵ Der gøres opmærksom på, at den "funktionelle" land-kystzone varierer mellem kysttyper. Eksempelvis vil den typisk være bredere langs den jyske vestkyst og smallere ved visse fjordkyster. Af praktiske grunde arbejdes der ikke med variable afgrænsninger i undersøgelsen, men alene en fast afgrænsning for alle kysttyper (1x2 km).

zone-status (land-, byzone og sommerhusområde) og kysttype (klintkyst, klippekyst, sand-/klitkyst, tilgroningskyst og tidevandsmarsk (Vadehavet)). De udvalgte felter/kyststrækninger fremgår af kortet nedenfor.



Fordelingen af de 36 udvalgte kyst-undersøgelsesfelter i 23 kystkommuner.

Som for undersøgelsen dækkende hele det danske landskab omfattede registreringerne fire forskellige typer af forhold, som må forventes at begrænse befolkningens adgang:

- Skilte som har til formål at begrænse eller regulere adgangen
- Menneskeskabte fysiske forhindringer (f.eks. bomme, låger, kæder, hegn)
- Fysiske forhindringer af naturlig art (f.eks. væltede træer, opvækst og tilgroning af markveje, vand)
- Adgangshindrende kystsikringsanlæg og større trafikanlæg (f.eks. jernbaner, motorveje, motortrafikveje)

Og på samme måde forholder registreringerne sig ikke til, om de fire forskellige typer af barrierer er lovlige eller ulovlige, men fokuserer på, om forholdet i praksis vil kunne virke som en barriere for offentlighedens adgang til/langs kysten/stranden. Kyst-barriererne blev ligeledes registreret med et digitalt registreringsværktøj udviklet i Maptionnaire.

Omfanget af kyst-feltundersøgelsen kan sammenfattes således:

- I alt 36 felter á 1x2 km (0,5x2 km på landareal) fordelt på 23 udvalgte kommuner er udvalgt tilfældigt.
- Der indgår 2 kommuner fra Region Hovedstaden, 4 kommuner fra Region Sjælland, 6 kommuner fra Region Syddanmark, 5 kommuner fra Region Midtjylland, samt 6 kommuner fra Region Nordjylland.
- I det samlede kyst-feltundersøgelsesareal indgår i alt 37,5 km² (landareal), 104 km kyst og 345 km veje og stier – heraf 50 % ikke-befæstede.

Resultater

I de 36 undersøgelsesfelter er der i alt foretaget 361 observationer, fordelt på de 4 hoved-barriere kategorier – skilte som har til formål at begrænse eller regulere adgangen, menneskeskabte fysiske forhindringer, naturlige fysiske forhindringer samt kystsikringsanlæg o.lign. Undersøgelserne dækkede et kystnært landareal på i alt 37,5 km² og en kystlængde på 104 km. Skiltene udgør med 45 % hovedparten af fundene, mens kystsikringsanlæggene udgør 32 %, de menneskeskabte fysiske forhindringer udgør 17 %, og de naturlige fysiske forhindringer 6 %.

Den mest udbredte specifikke barriere i forbindelse med adgang til og færdsel ved kysten udgør knap 1/5 af alle kategoriserede barrierer¹⁶, jf. tabel 2. Det drejer sig om (ulovlige) skræmmeskilte¹⁷ som angiver ”privat vej/område/grund o.lign.”. I det hele taget udgør de forskellige varianter af skræmmeskilte knap 1/3 af alle kategoriserede barrierer.

¹⁶ Antallet af samtlige *kategoriserede* kyst-barrierer er større (413) end den grundlæggende fordeling af 361 observationer til de 4 hovedkategorier af barrierer. Det skyldes, at visse registreringer indeholder mere end ét budskab.

¹⁷ *Skræmmeskilte*: Skilte, der kan skabe tvivl om adgangsmulighederne – f.eks. at al færdsel sker på eget ansvar eller der er tale om privat vej. Skiltene behøver ikke at være faktuel forkerte, og selvom der ikke fremgår et eksplicit forbud mod færdsel af skiltet, så er der fast praksis for at vurdere, at sådanne skilte opleves som en hindring for befolkningens mulighed for at opleve naturen – og således er ulovlige i henhold til naturbeskyttelseslovens adgangsregler.

Tabel 2. Fordelingen af samtlige 413 kategoriserede barrierer fundet ved kystfeltundersøgelsen i 2019.

Barriere	Antal	%
Skræmmeskilt – Privat vej/område/grund og lign.	79	19,1
Kystsikringsanlæg – Stensikring	49	11,9
Kystsikringsanlæg – Høfder	49	11,9
Skræmmeskilt – Adgang forbudt	24	5,8
Menneskeskabt fysisk forhindring – Bom	23	5,6
Konstituerende forbudsskilt – Motorkørsel	22	5,3
Skræmmeskilt – Motorkørsel ¹	17	4,1
Konstituerende forbudsskilt – Ridning	16	3,9
Menneskeskabt fysisk forhindring – Hegn/Trådhegn	14	3,4
Konstaterende forbudsskilt – Camping forbudt	12	2,9
Menneskeskabt fysisk forhindring – Kæde	11	2,7
Kystsikringsanlæg – Betonelementer	11	2,7
Kystsikringsanlæg – Andet ²	10	2,4
Menneskeskabt fysisk forhindring – Låge ³	9	2,2
Naturlig fysisk forhindring – Tilgroning af veje/stier ⁴	9	2,2
Naturlig fysisk forhindring – Rørskov	9	2,2
Skræmmeskilt – Andre skræmmeskilte ⁵	7	1,7
Kystsikringsanlæg – Mole/havn	6	1,5
Konstaterende forbudsskilt – Andre konstaterende forbudsskilte ⁶	5	1,2
Skræmmeskilt – Videoovervågning og lign.	4	1,0
Konstaterende forbudsskilt – Færdsel på dige forbudt	4	1,0
Konstaterende forbudsskilt – Færdsel i vildtreservat forbudt	3	0,7
Kystsikringsanlæg – Betonmur	3	0,7
Naturlig fysisk forhindring – Sten/klipper	3	0,7
Naturlig fysisk forhindring – Væltede træer	2	0,5
Menneskeskabt fysisk forhindring – Sten	2	0,5
Kystsikringsanlæg – Dige	2	0,5
Konstaterende forbudsskilt – Ridning forbudt på stranden 1/6 – 31/8	2	0,5
Konstituerende forbudsskilt – Cykling/mountainbikes forbudt	2	0,5
Konstituerende forbudsskilt – Hunde forbudt	2	0,5
Konstituerende forbudsskilt – Autocampere/campingvogne forbudt på P-plads	1	0,2
Menneskeskabt fysisk forhindring – ”Privat” karakter ⁷	1	0,2
	413 ⁸	100

¹⁾ I forbindelse med yderligere skiltning – f.eks. Privat og/eller Adgang forbudt.

²⁾ F.eks. industri anlæg, bygninger, sluse, kloaker, træstolper.

³⁾ Det kan diskuteres hvorvidt en låge skal opfattes som en barriere. Registreringerne heraf er dog medtaget for fuldstændighedens skyld, da de opleves i forbindelse med hegninger af forskellig karakter.

⁴⁾ Hvorvidt der er tale om naturlig tilgroning og/eller opdyrkning er i visse tilfælde vanskeligt at afgøre.

⁵⁾ F.eks. cykling, hunden bider, badebro, adgang efter aftale, adgang for beboere.

⁶⁾ F.eks. henkastning af affald, cykling og vandscooter forbudt.

⁷⁾ Inddragelse af vej i græsplæne.

⁸⁾ Antallet af samtlige barrierer er større (413) end den grundlæggende fordeling (361). Det skyldes at visse registreringer indeholder mere end ét budskab.



Skræmmeskilte/påmalinger hvor ordet "Privat" indgår er den hyppigst fundne barriere i kystundersøgelsen.

Da skræmmeskiltene betragtes som ulovlige, kan man argumentere for at disse umiddelbart burde kunne fjernes på myndighedernes foranledning, hvilket ville reducere antallet af barrierer betragteligt. Anderledes ser det ud med forbudsskiltene, der udgør knap 1/6 af alle kategoriserede kyst-barrierer. De konstituerende¹⁸ og konstaterende¹⁹ forbudsskilte anses i udgangspunktet som lovlige, og det er derfor primært selve lovgivningen og dens udmøntning, der evt. skal ændres, hvis man som samfund ønsker færre af denne type barriere. Det kan ikke udelukkes, at der kan være ulovlige forbudsskilte blandt vores registrerede skilte. Men som nævnt i indledningen, ville det have krævet en undersøgelse af en eventuel myndighedsbehandling af hvert enkelt skilt, hvilket ikke har været muligt inden for projektets rammer.

De forskellige varianter af menneskeskabte fysiske barrierer udgør en relativ mindre del af det samlede antal barrierer. Samlet set udgør de knap 1/10 af de 413 kategoriserede barrierer, med bomme og hegn som de mest udbredte. Uanset om barriererne er lovlige eller ulovlige, er det i forbindelse med feltregistreringerne vurderet, at langt de fleste (godt 80 %) af disse barrierer er passable til fods. Lidt vanskeligere er det vurderet for cyklende, idet kun 50 % af de fysiske barrierer ved kysten/stranden vurderes passable for den færdselsform.

Selvom også kystundersøgelsens klare fokus er på barriereeffekten af skilte og fysiske forhindringer ift. adgangsmulighederne, er der også i forbindelse med kyst-

¹⁸ *Konstituerende* forbudsskilte: Skilte, der lovligt indskrænker adgangsmulighederne ift. de generelle regler – f.eks. tidsbegrænset lukning skoven pga. jagt eller motorkørsel i sommerhusområder forbudt.

¹⁹ *Konstaterende* forbudsskilte: Skilte, der typisk alene gengiver lovgivningens regler – f.eks. at ridning er forbudt på stranden i perioden 1/6-31/8 og at henkastning af affald er forbudt.

feltarbejdet registreret såkaldte anvisningsskilte (f.eks. skilte der viser forskellige rutemarkeringer, viser vej til badestrande, SOS-skilte på stranden o.lign.). Her er altså tale om en skiltning med det modsatte formål ift. de begrænsende skilte – en skiltning der kan være med til at sætte den fundne barriereskabende skiltning i relief. I undersøgelsen er der således fundet ca. 10 % *flere* kystnære lokaliteter med anvisningsskilte i forhold til lokaliteter med begrænsende skiltning. Samtidig med at befolkningen visse steder ”skiltes bort fra kystlandskabet”, med de rettighedstab det medfører, foregår der altså også en ikke uvæsentlig ”skiltning ind i kystlandskabet”.

Laves et samlet gennemsnit for landarealet for de 36 kystundersøgelsesfelter, fås i størrelsesordenen 10 barrierer per km² – eller 3,5 per km kyst. Et umiddelbart bud på omfanget af barrierer langs hele Danmarks kystlinje kunne således være op mod 30.000 barrierer af forskellig karakter²⁰. Dette forudsætter dog, at resultaterne er repræsentative for landets kyst som helhed, og på trods af udvælgelsesproceduren, kan vi ikke med sikkerhed konkludere at dette er tilfældet. Sammenholdes de udvalgte undersøgelsesfelters fordeling til kysttyper og zoneudpegninger med tilsvarende data på nationalt plan viser det sig dog, at den tilfældige udvælgelse har fungeret tilfredsstillende i forhold til repræsentation af de forskellige kysttyper og zoneudpegninger.

Det skal retfærdigvis bemærkes, at vores registreringer bl.a. indikerer en sammenhæng mellem fund af barrierer (flere skilte) og arealer udlagt som sommerhusområde, og blandt vores udvalg af undersøgelsesfelter er der en mindre overvægt af netop denne zone-kategori. Dette forhold kunne pege i retning af, at omfanget af de fundne barrierer formodentlig ikke er underestimeret, men snarere det modsatte. Det er samtidig værd at understrege, i forbindelse med bedømmelsen af resultaternes repræsentativitet, at det må formodes, at der kan være store lokale forskelle i omfanget og ”tilgangen” til at hindre almenhedens adgang – en forskellig ”skiltekultur”. I nogle (sommerhus)områder synes der således at være en ”kultur” eller praksis, hvor hovedparten af vejene/stierne til kysten skiltes med skræmme- og/eller forbudsskilte, mens der i andre (sommerhus)områder ikke ses nær den samme intensive skiltning – måske en slags ”naboeffekt”? Det er naturligvis håbet, at den anvendte metodik i forbindelse med udvælgelsen af undersøgelsesfelter²¹ sikrer en fornuftig spredning heraf, således der indgår en rimelig fordeling af felter med relativ mange og relativ få barrierer. Men hvis – med ovennævnte betragtninger i mente – man antager, at resultaterne er repræsentative, så viser undersøgelsens resultater tydeligt, at der ligger et stort arbejde foran kommunerne, hvis de systematisk eksempelvis skulle vurdere lovligheden

²⁰ Af den samlede kystlængde på 8.509 km (Danmarks Statistik 2017: Statistiks Årbog 2017. Danmarks Statistik. 548 s.) indgår 104 km i undersøgelsen. Med den anvendte stikprøvestørrelse opnås der med 95 % sikkerhed en repræsentationsfejl på maks. ± 10 %, altså 30.000 ± 3.000 barrierer.

²¹ Bl.a. minimum 2 undersøgelsesfelter for hver af de 5 kysttyper.

af samtlige forbudsskilte, samt give påbud til jordejere, som har sat skræmmeskilte op. Det må formodes, at der kan være ganske store forskelle på omfanget i de enkelte kommuner, og her viser undersøgelsen at kommunernes kyst- og sommerhusforhold vil være af afgørende betydning.



I visse sommerhusområder synes der at være en praksis hvor hovedparten af vejene/stierne til kysten skiltes med skræmme- og/eller forbudsskilte.

Det fundne gennemsnit på 3,5 barrierer per km kyst / 10 per km² dækker over stor variation, og det er en vigtig konklusion på undersøgelsen, at der mange steder er fundet få barrierer, mens der i andre områder er registreret relativt mange barrierer.

Som ved undersøgelserne ovenfor, dækkende hele Danmark, peger kystanalyserne også på nogle signifikante sammenhænge (korrelationer): I kystlandskaber, der er domineret af en høj andel af landzone (og dermed relativt få mennesker), ser det ud til, at man generelt *ikke* vil finde mange skilte eller menneskeskabte fysiske hindringer. Når der således er mindre sandsynlighed for at finde barrierer i landzoneprægede kystområder, kan det formodentlig dække over flere forhold. Det kan indikere, at der ikke er særlig mange problemer, og at ejerne derfor ikke finder anledning til at sætte skilte op, der begrænser færdslen. I nogle kystområder kan det formodentlig også hænge sammen med, at der ikke er særlig mange adgangsveje til kysten, og derfor ikke steder, hvor det er aktuelt at sætte skilte op.

Selvom enkelte skilte i landzonedominerede områder godt kan være til gene for de (relativt få) personer, der lever eller færdes der, er det andre typer af kystområder, der ifølge undersøgelsen har forholdsvis mange barrierer med potentiel betydning for mange mennesker. Resultaterne peger bl.a. på, at i kystlandskaber

domineret af sommerhuse (udlagt til sommerhusområde), er der relativt flere skræmmeskilte og forbudsskilte. Dette peger på, at let adgang og relativt højt befolknings-/besøgstal – måske ikke uventet – øger tætheden af barrierer. Dette kan ses som udtryk for, at der opleves flere problemer fra lodsejersiden i denne type områder, og det derfor giver anledning til, at ejerne sætter skilte op.

Samlet set synes undersøgelsen at pege på, at konflikter, der kan føre til at lods-ejere etablerer barrierer – særligt i form af (lovlige) forbudsskilte og ulovlige skræmmeskilte – er størst i de kystområder, der er domineret af sommerhuse, og dermed måske også et mere vidt forgrenet net af rekreativ infrastruktur. Man kunne med fordel fokusere på sådanne områder, hvis man ønsker at reducere antallet af barrierer, og have opmærksomheden på både hensynet til lodsejernes og brugernes perspektiver.

Endelig kan det noteres, at undersøgelsen finder den forventede sammenhæng, at kystsikringsanlæg hovedsageligt er registreret i forbindelse med klintkysten, der er den kysttype, som umiddelbart kræver den største beskyttelse overfor naturlig nedbrydning. Der er endvidere fundet en sammenhæng mellem (et større) antal af kystsikringsanlæg og arealer i byzonen – et forhold der skal ses i relation til at kystbeskyttelse traditionelt kun er blevet tilladt der, hvor der har været behov for beskyttelse af f.eks. havneanlæg, byområder og værdifuld infrastruktur.

I forbindelse med feltarbejdet er det vurderet, at for godt 20 % af de fundne kystsikringsanlæg havde de en effekt for adgangen *til kysten* fra baglandet. Også anlæggenes betydning for færdslen *langs kysten* blev vurderet. Her var resultatet, at for hovedparten (knap 60 %) af anlæggene var der en lille effekt (man må afvige en smule fra vandkanten), for godt 10 % blev det vurderet, at anlæggene havde så stor en effekt, at man ikke kunne komme forbi, mens det for ca. 20 % blev vurderet, at de ingen effekt havde – man kunne gå uforstyrret i vandkanten.



Eksempler på de to hyppigst registrerede kystsikringsanlæg: stensikring og hølfer.

Sagsanalyse – afgørelser og domme

Nedenfor sammenfattes resultaterne af analysen af sager med relation til naturbeskyttelseslovens adgangsregler i en række tilfældigt udvalgte kommuner for perioden 2007-2018. For den fulde analyse henvises til baggrundsrapporten: "Indskrænkning af befolkningens adgang til naturen: Afgørelser og domme".²²

Omfanget af sager i kommunerne vedrørende naturbeskyttelseslovens adgangsregler er generelt stigende, men med stor variation kommunerne imellem. Undersøgelsen blandt 30 tilfældigt udvalgte kommuner viser en overordentlig stor forskel på antallet af journaliserede adgangssager.

Undersøgelsen indikerer store forskelle i journaliseringen og sagsbehandlingen – f.eks., at en betydelig del af de henvendelser kommunerne får vedrørende adgangsreglerne og konkrete adgangsforhold, ikke registreres som egentlige sager i nogle kommuner, mens de registreres i andre kommuner. Mange sager løses formentlig ved henstillinger og dialog. Det kan have forskellige implikationer. Den dialogbaserede forvaltning kan f.eks. indebære mange positive gevinster for samarbejdet mellem borger og myndighed. På den anden side kan den have den ulempe, at et færre antal tvivlssager bliver prøvet hos Miljø- og Fødevareklagenævnet, samt at sagens parter ikke får vejledning om de klagemuligheder, der er.

Knap halvdelen af de "afgørelser", som kommunerne udleverede som afgørelser til brug for nærværende undersøgelse, var ikke afgørelser i forvaltningsretlig forstand. Undersøgelsen efterlader derfor et indtryk af en relativ stor usikkerhed med hensyn til reglerne – f.eks. hvornår der er behov for at træffe en afgørelse, og hvornår der er tale om en afgørelse eller ej.

Færdsel på veje og stier og nedlæggelse af veje og stier er omdrejningspunktet for de fleste kommunale sager, og § 26 a er den af naturbeskyttelseslovens bestemmelser, der giver anledning til flest afgørelser. Ca. halvdelen af alle "afgørelser" fra de 30 kommuner angår § 26 a. Det er imidlertid tydeligt, at mange kommuner har vanskeligt ved at håndtere bestemmelsen, og der er da også tale om en både materielt og processuelt vanskelig regulering for de kommunale sagsbehandlere.²³

²² Baaner, L. & Anker, H.T. 2019b: Indskrænkning af befolkningens adgang til naturen: Afgørelser og domme. IFRO Rapport 288, Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. 25 s.

²³ Baaner, L. & Anker, H.T. 2019: Nedlæggelse af private veje og stier efter naturbeskyttelseslovens § 26 a. Miljøretlige Afgørelser og Domme (M.A.D.), Bind 2019, Nr. 2, 7 s.

Naturbeskyttelseslovens § 26 a fylder også meget i sagerne for Miljø- og Fødevarerklagenævnet og det tidligere Natur- og Miljøklagenævn. Antallet af adgangssager for klagenævnene ser generelt ud til at være faldende. Det kan ses som positivt i den forstand, at færre finder behov for at påklage kommunernes afgørelser. Ser vi på udfaldet af de kommunale sager, der kommer for klagenævnet, så fordelte de sig imidlertid kun med ca. halvdelen, hvor kommunens afgørelse stadfæstes og halvdelen, hvor kommunens afgørelse hjemvises eller omgøres. Det er altså en relativt stor andel af de sager, der påklages, hvor kommunens afgørelse ikke holder i nævnet.

Opgørelsen af klagesagerne fra 2011-2018 viser også, at en stor del af klagerne ikke bliver realitetsbehandlet i nævnene, men afvises på formelle forhold, herunder overskridelsen af klagefristen, manglende klageberettigelse, manglende klageadgang for den pågældende sagstype eller manglende betaling af klagegebyr.

Det er kun ganske få adgangssager, der ender for domstolene. I perioden 2007-2018 er der publiceret 12 domme vedrørende naturbeskyttelseslovens adgangsregler, heraf 4 straffesager og 8 sager, hvor myndighedernes afgørelser prøves ved et civilt søgsmål. Domstolenes rolle er altså forholdsvist begrænset på adgangsområdet, selvom der kan have været et større antal domme, som ikke er publiceret.²⁴



§ 26 a-sager vedrørende nedlæggelse af veje og stier i det åbne land fylder ganske meget i kommuners og klagenævns sagsbehandling af naturbeskyttelseslovens adgangsregler.

²⁴ Alene domme publiceret i *Ugeskrift for Retsvæsen og Miljøretlige Afgørelser og Domme* er medtaget i analysen.



Der ses betydelige forskelle i kommunernes sagsmængde vedrørende naturbeskyttelseslovens adgangsregler.

Perspektivering

Med direkte eller indirekte udgangspunkt i det samlede projekts fire delundersøgelser:

- Indskrænkning af befolkningens adgang til naturen: Regler og retlige rammer
- Hindringer for befolkningens adgang til naturen – Feltundersøgelse 2019
- Hindringer for befolkningens adgang til kysten – Feltundersøgelse 2019
- Indskrænkning af befolkningens adgang til naturen: Afgørelser og domme

peges der nedenfor på en række temaer der umiddelbart synes at påkalde sig opmærksomhed for videre diskussion/overvejelse.

Skiltning mod færdsel

De nuværende skiltningsregler er ganske vanskelige at arbejde med. Det er de færreste lodsejere, der er i stand til at sætte sig ind i dem, og de er konstrueret på en måde, så det i de fleste tilfælde ikke umiddelbart er muligt for dem, der færdes i naturen at vurdere, om et forbudsskilt er lovligt eller ej. Selv om forbudsskiltning af hensyn til eksempelvis jagt er forsøgt nærmere reguleret i adgangsbe kendtgørelsen, er det tvivlsomt, om der er den fornødne hjemmel hertil. Med en tydeligere hjemmel i naturbeskyttelsesloven for ministerens regulering af forhold vedrørende skiltning ved generelle regler, kunne der stilles visse formkrav²⁵ eller anmeldkrav til den private færdselsregulerende skiltning.

I forhold til håndhævelsen af de gældende regler, kunne problemet med ulovlig skiltning imødegås på flere måder. Det kunne ske ved en intensiveret opsøgende indsats i kommunerne. Som nævnt i sammenfatningen af feltundersøgelserne, så svarer resultaterne til, at der i en gennemsnitskommune kan være 700-800 barrierer, hvoraf godt halvdelen vil være forbuds- eller skræmmeskilte. Der vil således være tale om en betragtelig opgave, hvis alle skilte ville skulle identificeres med henblik på lovliggørelse eller fjernelse. Et udgangspunkt for en eventuel prioritering af en sådan indsats kunne tage udgangspunkt i nærværende feltundersøgelser resultater, som indikerer en overvægt af (skræmme)skilte i de mere bynære områder og sommerhusområder.

²⁵ Evt. med udgangspunkt i: Danmarks Naturfredningsforening, Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Friluftsrådet, Dansk Landbrug, Dansk Skovforening, Skov- og Naturstyrelsen 2009: En vejledning om skilte og offentlighedens adgang. 25 s.
<https://naturstyrelsen.dk/media/nst/66980/skiltevejledning.pdf>

En anden måde kunne være ved udvikling og promovering af en mobil-applikation eller hjemmeside, som gjorde det let for brugerne at indberette tvivlsomme forbuds- og skræmmeskilte til den pågældende kommune. Der eksisterer allerede lignende muligheder for, at borgere let kan anmelde skader i vejbelægning eller andre anlæg digitalt, f.eks. via "giv et praj".

En tredje mulighed kunne være at gøre det lovpligtigt for lodsejere at registrere de skilte, som de allerede har sat eller sætter op fremover. Det vil lette myndighedernes muligheder for at håndhæve reglerne. Samtidig vil folk, der færdes i et område med god samvittighed kunne ignorere ikke-registrerede skilte samt evt. let kunne indberette registrerede skilte, som de måtte finde uberettigede.

Endelig kunne man bygge en indsats op omkring øget information. I 2009 reviderede man arbejdet fra 2004 vedrørende "En vejledning om skilte og offentlig adgang til naturen". Arbejdsgruppen for dette arbejde havde dels til opgave at give anbefalinger om indhold og udformning af skilte, der kunne opsættes lovligt, og dels at tilrettelægge en kampagne med henblik på at fjerne ulovlige skilte fra landskabet. en indsats der umiddelbart synes oplagt at relancere/modernisere.



I 2004 (revideret i 2009) blev der i fællesskab fra en lang række organisationer udarbejdet vejledninger om skiltning i bl.a. det åbne land. Disse anbefalede skilte er registreret i meget lille omfang i undersøgelsen.

Hvordan opleves barriererne?

Feltundersøgelserne har alene registreret barrierer – med de begrænsninger, der fremgår af metoden. Der kan således ikke siges noget om, hvorvidt de registrerede barrierer opleves som sådanne af alle gæster. Der kunne eksempelvis være nogle brugergrupper, som særligt lod adfærden påvirke af skræmmeskilte og fysiske barrierer, mens andre ikke gjorde. En sådan viden vil være vigtig i forhold til den fremtidige håndtering af adgangsproblemer og barrierer for befolkningens

adgang til naturen. Vi foreslår derfor, at dette aspekt underkastes en konkret undersøgelse.

Hvorfor opsættes skræmmeskilte og andre barrierer?

Feltundersøgelserne giver heller ikke svar på lodsejernes *bevæggrunde* for at opsætte eksempelvis skræmmeskilte. – Skyldes det hovedsageligt konkrete (negative) oplevelser i forbindelse med offentlighedens adgang – eller er der eventuelt tale om mere generelle markeringer af den private ejendomsret og/eller privatlivets fred? Der eksisterer ingen landsdækkende viden herom. En sådan undersøgelse – sammen med en undersøgelse af de besøgendes opfattelse af barrierer – vil kunne bidrage med en bedre baggrundsviden for den fremtidige politiske samt forvaltnings- og informationsmæssige håndtering af barriere-/adgangsproblematikken i relation til offentlighedens adgang til den danske natur.



Undersøgelsen giver ikke svar på hvordan barriererne opleves af besøgende – og hvad bevæggrunden er for barrierernes etablering.

Sikring af private veje og stier i det åbne land

Undersøgelserne i "*Barrierer for offentlighedens adgang til naturen*" har givet ny indsigt i formen og udbredelsen af forskellige barrierer for befolkningens adgangsmuligheder til den danske natur/det åbne land – barrierer der hovedsageligt forekommer som forbuds- og skræmmeskilte samt fysiske hindringer (f.eks. bomme og kæder) ved veje og stier.

I tillæg hertil har tidligere undersøgelser vist en markant reduktion af antallet af private veje i det åbne land.²⁶ Private veje og stier i sommerhusområder og det åbne land, herunder skove, er i dag i et vist omfang sikret gennem privatvejløvens § 12 og 71 samt naturbeskyttelseslovens § 26 a. Nærværende undersøgelse viser, at nedlæggelse af veje og stier er den sagstype, der fylder mest i kommunerne, når det kommer til administration af naturbeskyttelseslovens adgangsregler. Den viser imidlertid også, at reglerne processuelt er ganske vanskelige at arbejde med for både kommuner og klagenævn, og at tilrettelæggelsen af kommunernes sagsbehandling kan få afgørende betydning for en sags udfald.²⁷ Dertil kommer, at der navnlig for veje og stier i skove er væsentlige afgrænsningsproblemer, der påvirker reglernes anvendelse. Og endelig, komplicerer det anvendelsen, at forhold vedrørende private enkeltmandsveje og fællesveje er reguleret i både naturbeskyttelsesloven og privatvejsloven. Samlet set kalder det på en gentænkning af den reguleringsmæssige konstruktion. Med udgangspunkt i nærværende og tidligere undersøgelser med relation til adgangsmulighederne i naturen/det åbne land skitseres nedenfor mulige modeller til videre diskussion og overvejelse.

En model er at bygge reguleringen op om en egentlig tilladelsesordning for nedlæggelse, der omfatter alle eller visse private veje og stier og placeres i enten privatvejsloven eller naturbeskyttelsesloven. Tilladelsesordningen kunne eventuelt afgrænses til visse veje og stier på baggrund af en konkret kommunal udpegning. Den konkrete udpegning ville kunne sikre et vist rekreativt stinet, idet der altid vil skulle søges tilladelse til nedlæggelse af de udpegede veje og stier, i modsætning til i dag, hvor potentielt vigtige rekreative veje og stier kan risikere nedlæggelse, hvis kommunen ikke reagerer på en lodsejers anmeldelse inden for den relativt korte tidsfrist. En mere enkel model kunne være at ændre naturbeskyttelseslovens § 26 a til et generelt forbud mod nedlæggelse af de omhandlede stier med mulighed for dispensation.²⁸

En anden model kunne bygge på vejlovens eksisterende regler om optagelse af private fællesveje som offentlige stier, eventuelt suppleret med nye regler, der muliggør, at også private enkeltmandsveje kan optages som offentlige stier. Når veje og stier er optaget i det kommunale vejregister, kan vejene ikke nedlægges uden en kommunal beslutning herom. Efter en overgangsperiode, hvor kommu-

²⁶ Caspersen, O.H. & Nyed, P.K. 2017: Udvikling i agerlandet 1954-2025 – Kortlægning af markstørrelser, markveje og småbiotoper. IGN Rapport, Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. 67 s.

²⁷ Baaner, L. & Anker, H.T. 2019: Nedlæggelse af private veje og stier efter naturbeskyttelseslovens § 26 a. Miljøretlige Afgørelser og Domme (M.A.D.), Bind 2019, Nr. 2, ART2019000101. 7 s.

²⁸ Se note 27.

nerne fik mulighed for at planlægge et net af offentlige rekreative stier på eksisterende private veje og fællesveje, kunne naturbeskyttelseslovens § 26 a helt afskaffes. En sådan ændring ville indebære en betydelig regelforenkling.

Lovgivningsstruktur

Afslutningsvis skal det nævnes, at tidligere undersøgelser har vist, at strukturen af den nuværende lovgivning med mark- og vejfredslovens § 17 suppleret af reglerne i naturbeskyttelsesloven er ganske vanskelig at arbejde med.²⁹

Nærværende undersøgelse bekræfter dette forhold, og føjer bl.a. vandløbsloven, kystbeskyttelsesloven og lov om offentlighedens adgang til det adgangsretlige "kludetæppe". For lodsejere og mennesker der færdes i naturen er reglerne overordentligt vanskelige at overskue³⁰, og undersøgelsen bekræfter, at reglernes kompleksitet også udfordrer både kommuner og klagenævn. Ud fra effektivitets- og håndhævelsesmæssige betragtninger synes det at kalde på en overordnet sammenskrivning og forenkling af retsgrundlaget.

²⁹ Baaner, L. 2019: Friluftsliv og regelsammenstød. Juristen nr. 1 2019, s. 25-36.

³⁰ Jensen, F.S. 2011: Befolkningens kendskab til adgangsreglerne – muligheder og begrænsninger. I: Haahr, J. & Andkjær, S. (eds.), 2011: Muligheder og begrænsninger for friluftsliv. Movements 2011:2, Institut for Idræt og Biodynamik, Syddansk Universitet. S. 10-14.

Efterskrift

Fra forfatterne skal der lyde en stor tak til følgende studerende ved Københavns Universitet, der med stor selvstændighed, fleksibilitet og omhu har forestået hovedparten af feltregistreringerne i foråret/sommeren 2019:

Ellis Marie Pedersen (Nature Management-studerende)

Jakob Riemer Helsbøl (Skov- og landskabsingeniør-studerende)

Jeanette Bach (Nature Management-studerende)

Jens Fuglsang Røge (Skov- og landskabsingeniør-studerende)

Julie Lykke Madsen (Skov- og landskabsingeniør-studerende)

Line Kragelund (Skov- og landskabsingeniør-studerende)

Marie Lensbjerg (Landskabsarkitektur-studerende)

Merle Skovgaard (Nature Management-studerende)

Mette Siedler (Landskabsarkitektur-studerende)

Sidse Kristina Lundby Nielsen (Nature Management-studerende)

Referencer

Adgangsbekendtgørelsen. Bekendtgørelse nr. 852 af 27 juni 2016 om offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen.

Baaner, L. 2019: Friluftsliv og regelsammenstød. Juristen nr. 1 2019, s. 25-36.

Baaner, L. & Anker, H.T. 2019a: Indskrænkning af befolkningens adgang til naturen: Regler og retlige rammer. IFRO Rapport 286, Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. 20 s.

Baaner, L. & Anker, H.T. 2019b: Indskrænkning af befolkningens adgang til naturen: Afgørelser og domme. IFRO Rapport 288, Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. 25 s.

Baaner, L. & Anker, H.T. 2019c: Nedlæggelse af private veje og stier efter naturbeskyttelseslovens § 26 a. Miljøretlige Afgørelser og Domme (M.A.D.), Bind 2019, Nr. 2, ART2019000101. 7 s.

Caspersen, O.H. & Nyed, P.K. 2017: Udvikling i agerlandet 1954-2025 – Kortlægning af markstørrelser, markveje og småbiotoper. IGN Rapport, Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. 67 s.

Danmarks Naturfredningsforening, Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Friluftsrådet, Dansk Landbrug, Dansk Skovforening, Skov- og Naturstyrelsen 2009: En vejledning om skilte og offentlighedens adgang. 25 s.

Danmarks Statistik 2017: Statistiks Årbog 2017. Danmarks Statistik. 548 s.

Jensen, F.S. 2011: Befolkningens kendskab til adgangsreglerne – muligheder og begrænsninger. I: Haahr, J. & Andkjær, S. (eds.), 2011: Muligheder og begrænsninger for friluftsliv. Movements 2011:2, Institut for Idræt og Biodynamik, Syddansk Universitet. S. 10-14.

Jensen, F.S., Olafsson, A.S., Caspersen, O.H. & Præstholm, S. 2020a: Hindringer for befolkningens adgang til naturen – Feltundersøgelse 2019. IGN Rapport, marts 2020, Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. 59 s.

Jensen, F.S., Olafsson, A.S., Caspersen, O.H. & Præstholm, S. 2020b: Hindringer for befolkningens adgang til kysten – Feltundersøgelse 2019. IGN Rapport, marts 2020, Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. 66 s.

Klitfredningsbekendtgørelsen. Bekendtgørelse nr. 1061 af 21. august 2018 om klitfredning.

Kyndesen, M., Vesterager, J.P., Busck, A.G., Primdahl, J., Vejre, H., Kristensen, L.S., Kristensen, S.B.P., Richardt, A.-S., Præstholm, S., Fertner, C., Winther, L., Ogstrup, S., Nissen, A. 2016: Bynære landbrugsområder i Hovedstadsregionen 2014: Udvikling i landbrug, landskab og bebyggelse. IGN-Rapport. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet, København. 89 s.

Mark- og vejfredsloven. Bekendtgørelse nr. 1847 af 14. december 2015 af lov om mark- og vejfred.

Naturbeskyttelsesloven. Bekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019 af lov om naturbeskyttelse.

KØBENHAVNS UNIVERSITET

INSTITUT FOR GEOVIDENSKAB
OG NATURFORVALTNING

ROLIGHEDSVEJ 23
1958 FREDERIKSBERG

TLF. 35 33 15 00
IGN@IGN.KU.DK
WWW.IGN.KU.DK